

01 高雄高等行政法院判決

02 高等行政訴訟庭第二庭

03 113年度訴字第283號

04 114年1月7日辯論終結

05 原告 林清良

06 訴訟代理人 陳文彬 律師

07 複代理人 李成章 律師

08 被告 嘉義縣環境保護局

09 代表人 張輝川

10 訴訟代理人 王忠義

11 葉軒輔

12 上列當事人間廢棄物清理法事件，原告不服嘉義縣政府中華民國  
13 113年2月29日府行法訴字第1120297175號訴願決定，提起行政訴  
14 訟，本院判決如下：

15 主文

16 一、原告之訴駁回。

17 二、訴訟費用由原告負擔。

18 事實及理由

19 一、事實概要：

20 緣原告及其子林宏茂分別為坐落○○縣○○鄉○○○段75-1  
21 0地號及同段75-5、75-6、75-7、75-8、75-9地號土地（下  
22 合稱系爭土地）之所有權人，經行政院環境保護署環境督察  
23 總隊南區環境督察大隊（下稱南區督察大隊）於民國110年1  
24 月28日會同被告現場開挖，發現系爭土地遭回填廢磚、混凝土塊、碎磁磚、廢塑膠、廢玻璃、廢木材等營建混合廢棄物  
25 （下稱系爭廢棄物），並計算廢棄物總重量約57,721.5公  
26 噸。被告審認原告未經主管機關許可，提供土地回填、堆置  
27 廢棄物，已違反廢棄物清理法第46條第3款規定，移送刑事  
28 廢棄物，已違反廢棄物清理法第46條第3款規定，移送刑事

01 偵辦，經臺灣嘉義地方法院112年度訴字第215號刑事判決  
02 （下稱刑事一審判決）認原告犯同法第46條第3款之未經主  
03 管機關許可，提供土地回填、堆置廢棄物罪，原告上訴後撤  
04 回上訴，又檢察官因原告量刑部分提起上訴，經臺灣高等法  
05 院臺南分院（下稱臺南高分院）113年度上訴字第957號刑事  
06 判決（下稱刑事確定判決）駁回而確定。有關命清除廢棄物  
07 部分，被告依廢棄物清理法第71條第1項規定，以112年10月  
08 23日嘉環廢字第0000000000號函（下稱原處分）限期原告於  
09 112年11月17日前提送廢棄物清理計畫，並於113年3月29日  
10 前清除完成。原告不服，提起訴願，經遭訴願決定駁回，遂  
11 提起本件行政訴訟。

## 12 二、原告起訴主張及聲明：

### 13 (一) 主張要旨：

- 14 1. 原告係委託陳盈全回填乾淨之剩餘土石方，並非廢棄物，不  
15 屬於廢棄物清理法第46條第3款處罰之範圍。另依「行為責  
16 任優先於狀態責任」原則，原告係與全弘企業社、永豐企業  
17 社締結土方回填委託書，故應以其負責人游琮瑋、曾振隆為  
18 回填之行為責任人，雖陳盈全目前通緝中，然該二公司既為  
19 依約進行回填行為者，應負起系爭土地回復原狀之行為責  
20 任，被告竟捨其二人，逕行對狀態責任人之原告課以原處  
21 分，顯然不當。此外，高再興、高聖雄為載運廢棄物並傾倒  
22 於系爭土地上之司機，亦均為實際行為人。被告逕以原處分  
23 要求原告提出廢棄物棄置場址清理計畫，顯有違誤。
- 24 2. 原告有視力及聽力之障礙且不識字，刑事一審判決認定原告  
25 具有「可迴避的禁止錯誤」，經檢察官提起上訴，臺南高分  
26 院刑事確定判決認定原告迴避可能性較低，依刑法第16條後  
27 段規定減輕其刑。被告認定原告有非法提供土地回填廢棄物  
28 以謀取不正利益之犯意，此乃錯誤之解釋，原告欠缺不法意  
29 識，就系爭土地遭回填廢棄物係違法乙事，主觀上並無廢棄  
30 物清理法第71條第1項規定「故意」或「明知」之要件而可  
31 對其究責。又系爭土地尚有回填乾淨之土方，被告僅係依南

區督察大隊於現場稽查時之「估算」，以土地總面積乘以深度，明顯錯誤，故原處分推算重量及數量，顯非正確。

(二)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

1. 系爭土地經被告開挖後，查獲原告回填未經分類之營建混合物，而營建混合物屬廢棄物清理法所稱之廢棄物。另原告於偵查中供稱：「陳盈全告知我回填物是營建剩餘土石」等語，其簽署之土石回填委託書亦載明「回填材料是土方、廢磚頭、RC塊（註：混凝土塊）」，可見原告明知回填物並非全為乾淨之剩餘土方，且未經許可不得提供土地回填廢棄物，卻基於非法提供土地回填廢棄物以牟取不正利益之犯意，委託陳盈全至系爭土地上回填廢棄物，經刑事一審判決認定原告犯廢棄物清理法第46條第3款之未經主管機關許可，提供土地回填、堆置廢棄物之罪，原告主觀上有故意提供土地任他人非法棄置廢棄物。
2. 刑事一審判決中提及之「可迴避的禁止錯誤」，係罪責層次之問題，與主觀構成要件之故意或過失無涉。又行為責任人陳盈全目前逃亡在外、通緝中，根本無追究陳盈全責任之可能，故原處分命原告清除、處理系爭廢棄物並提出清理計畫書，尚無違誤。另依行政執行法第28、29條規定，代履行費用之數額係由執行機關估計，估算代履行費用為被告之權限，不容指被告估算之數額有誤。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

被告以原處分命原告提出廢棄物清理計畫並限期清除廢棄物，是否適法？□

五、本院之判斷：

(一)前提事實：

如事實概要欄所示之事實，有110年1月28日南區督察大隊督察紀錄及現場照片（訴願卷第99至107頁）、刑事一審判決

(處分卷第55至67頁)、原告前案紀錄表(本院卷第91至92頁)、原處分(處分卷第7至8頁)、訴願決定(處分卷第12至17頁)等附卷可稽，應堪認定。

(二)應適用法令-廢棄物清理法：

1. 第46條第3款：「有下列情形之一者，處1年以上5年以下有期徒刑，得併科新臺幣1千5百萬元以下罰金：三、未經主管機關許可，提供土地回填、堆置廢棄物。」
2. 第71條第1項：「不依規定清除、處理之廢棄物，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得命事業、受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者、容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人，限期清除處理。屆期不為清除處理時，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得代為清除、處理，並向其求償清理、改善及衍生之必要費用。屆期未清償者，移送強制執行；直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得免提供擔保向行政法院聲請假扣押、假處分。」

(三)得心證理由：

1. 查系爭75-10及75-5、75-6、75-7、75-8、75-9地號土地固分別為原告及其子林宏茂所有，惟林宏茂在外地工作，對該土地並無管理行為，而係委由原告管理，被告於109年11月28日、109年12月25日至系爭土地稽查，發現現場停放怪手，有整地痕跡，其上有碎水泥塊、碎磚塊、碎磁磚、塑膠製品、廢木材等廢棄物，復經南區督察大隊派員稽查屬實，於110年1月28日相關單位會同土地所有人林宏茂至現場稽查，現場地表可見系爭廢棄物，經被告開挖後發現回填未經分類之營建混合物等情，有被告109年11月28日陳情案件處理管制單及巡查照片(處分卷第97至103頁)、被告109年12月25日稽查紀錄及巡查照片(處分卷第83至95頁)、南區督察大隊109年12月29日、110年1月4日、110年1月28日督察紀錄(訴願卷第117至123、109至116、99至107頁)附卷可憑。原告雖主張其委託陳盈全回填乾淨之剩餘土石方，並非廢棄

物云云，惟原告為系爭土地之使用人與管理人，未領有廢棄物清除、處理許可文件，其委託陳盈全違法回填系爭土地，並以自己名義與全弘企業社簽訂土方回填委託書（處分卷第19頁），雙方約定以土方、廢磚、混凝土塊回填至系爭土地，而廢磚、混凝土塊乃屬事業廢棄物，且回填完畢後全弘企業社需支付新臺幣（下同）10萬元予原告，可認雙方均認識該等物品為遭他人拋棄而無價值之廢棄物。又原告上開委由陳盈全違法回填之行為，涉有廢棄物清理法第46條第3款未經許可，提供土地回填、堆置廢棄物之罪，經刑事一審判決（處分卷第55至67頁）判處原告有期徒刑6月，原告提起上訴後復撤回上訴（本院卷第91至92頁），嗣臺南高分院就檢察官提起上訴部分予以駁回而告確定，足認原告有故意提供他人於系爭土地上堆置廢棄物之行為，自應依廢棄物清理法第71條第1項規定負廢棄物之清理義務，是原告此部分主張，並無可取。從而，被告以原處分命原告於113年3月29日前清除處理系爭廢棄物，並於112年11月17日前提送清理計畫書送被告憑辦，於法有據。

- 2.原告雖主張其就系爭土地遭回填廢棄物係違法乙事，主觀上並無故意或明知違法而可對其究責云云。惟查，原告與全弘企業社之土方回填委託書記載：「回填材料以需求潔淨無汙染之土方、『廢磚頭、RC塊』……」，系爭土地約定以廢磚作為回填物，然依經濟部事業廢棄物再利用管理辦法第3條附表規定，關於廢陶、瓷、磚、瓦之再利用用途，僅得作為非農業用地之工程填地材料，而系爭土地為一般農業用區養殖用地（參見刑案警卷第17至22頁），原告所使用之廢磚，根本不得作為系爭土地之填地材料使用，且除廢磚外，原告尚約定使用RC塊即混凝土塊，亦非屬法令容許回填至農業用地之回填物，又原告取得該等物品未支付分文，甚至約定將獲有10萬元報酬作為回填之對價，足證原告已有認識該等物品均為遭他人拋棄而無價值之廢棄物，而系爭土地為一般私有土地，非屬廢棄物收集、處理之場所（廢棄物處理場），

原告擅自委託他人將糾爭廢棄物回填至糾爭土地，顯屬故意而有主觀歸責事由。再者，被告於110年1月28日至糾爭土地稽查時，現場廢磚、瓦、混凝土塊、木材等營建混合物部分直接裸露於地表，有些則有土層掩埋，已如上述，另據原告之子林宏茂於110年2月5日警詢筆錄（刑案警卷第25至29頁）陳稱：全弘企業社回填作業時間自109年11月中旬開始至109年12月底。回填數量大約總面積的3/4，目視有建築土、磚、樹枝、塑膠。我跟我父親在回填期間大約每星期會前往察看1次等語，且原告於110年2月5日警詢筆錄（刑案警卷第3至8頁）亦陳述：我跟我兒子林宏茂在回填期間平均1至2天會在白天時前往巡視等語，足見原告對於他人載運營建混合物之糾爭廢棄物回填至糾爭土地之行為，當知之甚詳，卻不為任何反對之表示，故糾爭土地上之糾爭廢棄物，係原告提供土地予他人故意違法堆置所致，應無疑義。至原告主張其有視力及聽力之障礙且不識字，具有可迴避的禁止錯誤，欠缺不法意識云云，然糾爭土地回填之內容，係材料、性質均與農業用地所需之自然土壤大相庭逕之廢磚頭、混凝土塊並夾雜廢塑膠等營建混合廢棄物，而以此廢棄物回填供農用土地之作法並非理所當然，亦非必須從事相關環保專業之人士方得以認知或意識到糾爭廢棄物不得回填至農業用地此誠命存在之可能性，且觀原告所簽訂回填委託書所載：「回填材料……不得回填垃圾、樹枝、及有毒有害之材料……」等語，經原告於刑案一審審理時陳稱：陳盈全告知原告，其所填的土是合法的營建剩餘土，因原告不識字，為確保原告權益，雙方乃至原告識字的小舅子莊春生處簽署土方回填委託書等語（刑案一審卷1第21至22頁），足見原告於簽約時已詳細確認契約內容，就回填物不得為垃圾、樹枝及有毒有害之材料一節，其主觀上應有認識，並具備不法意識，惟原告於回填期間至糾爭土地巡視時，卻放任他人載運廢塑膠、混凝土塊等廢棄物回填至糾爭土地，其所為亦具有故意可言。況且刑事一審判決認定原告欠缺不法意識，然不

法意識是獨立於主觀構成要件以外的責任要素，若欠缺不法意識，不影響構成要件故意的成立，仍會該當構成要件，此經刑事一審判決據以認定原告犯廢棄物清理法第46條第3款之罪，並判處有期徒刑6月在案，益證系爭土地上之廢棄物，係原告故意提供土地違法堆置所致甚明。原告前揭主張，委無可取。

3. 又原告主張基於行為責任優先於狀態責任，應先向行為責任人陳盈全、全弘企業社負責人游琮瑋、永豐企業社負責人曾振隆及司機高再興、高聖雄課予回復原狀之義務，被告逕以原處分對狀態責任人之原告課以清除責任，顯然不當云云。按廢棄物清理法之立法目的係為有效清除、處理廢棄物，改善環境衛生，維護國民健康，此觀該法第1條即明，立法者為達成該立法目的，同法第71條第1項規定乃採污染者負責原則，在污染者確認後，應向污染者追償，要求其負責清理。系爭土地原作為養殖魚塭使用，原告為變更系爭土地之用途進行回填作業，然其未經主管機關許可，逕自委託非法業者之全弘企業社，將廢磚頭、混凝土塊等物回填至系爭土地，且原告於回填期間至現場巡視時，明知系爭土地遭回填夾雜垃圾之營建混合物，卻不為任何反對之表示，已構成廢棄物清理法第46條第3款未經許可，提供土地回填、堆置廢棄物之罪，業如上述，原告顯有故意提供他人將系爭廢棄物回填至系爭土地上之違章行為，應屬系爭廢棄物之污染行為人，是原告就系爭土地上廢棄物應負行為責任，而非狀態責任，其上開主張，並無可採。再關於其他行為責任人，陳盈全非法從事堆置、回填廢棄物至系爭土地之業務，自屬行為責任人，並經臺灣嘉義地方檢察署檢察官以111年度偵緝字第421號起訴書（刑案一審卷1第95至97頁）提起公訴，惟陳盈全現行方不明、通緝中；另依陳盈全於110年1月4日南區督察大隊稽查時供稱：全弘企業社設立日期為109年8月17日，於109年11月6日變更歇業，故係以全弘企業社與原告簽訂土方回填委託書，改以永豐企業社承攬等語（處分卷第78

頁），而全弘企業社、永豐企業社之實際負責人均為陳盈全，此據其登記負責人游琮璋、曾振隆分別於110年3月19日、110年4月7日警詢筆錄陳述明確（刑案警卷第87至92、99至104頁），原告於刑事審判程序對游琮璋、曾振隆所述並無表示異議（刑案一審卷1第207至208頁），且該案刑事審理未將之併列為被告，應可認上開二人非屬廢棄物清理法第71條第1項之清理義務人。另依司機高再興、高聖雄於110年4月8日警詢筆錄及車輛照片（處分卷第23至35、37至51頁）可知，高再興、高聖雄均僅陳稱其等所載運土方來源是嘉義縣東石鄉半月滯洪池，土方種類是黃色乾土方夾雜沙等語，惟該土方用於回填農業用地，如無致污染環境之虞，尚非屬廢棄物清理法管理範疇，且該二人皆未受刑事追訴，原告亦未提出相關事證可資佐證高再興、高聖雄有載運廢棄物至系爭土地回填之事，是原告上揭主張，尚無可採。從而，被告認定原告依同法第71條第1項規定，應負廢棄物清理責任，核無違誤。

4. 另原告主張系爭土地尚有回填乾淨之土方，被告僅係依南區督察大隊於現場稽查時之估算，以土地總面積乘以深度推算重量及數量，顯非正確云云。經查，被告就系爭土地上之廢棄物堆置範圍估算，依原處分（處分卷第7至8頁）記載：「旨案土地總面積為25,654平方公尺，深度3公尺，推算旨案土地重量約57,721.5公噸（該重量僅為估計值，實際重量應以清除時過磅單統計量為準）。」等情，核與原告之子林宏茂於110年1月28日南區督察大隊督察紀錄（處分卷第75至76頁）所述完全相符，是被告就系爭廢棄物重量之認定，自非無據。又上開廢棄物重量僅係推估，實際重量應以清除時過磅單統計量為準，此亦經原處分記載明確，足使原告瞭解原處分記載之廢棄物重量乃屬估計值，縱其後清除後實際重量與原處分之記載不一致，亦難認原處分記載之內容有誤。另原處分已載明：「……倘未履行清理義務，除依行政執行法第29條規定預估一般事業廢棄物代履行費用並限期繳納以

外，屆時逾期未繳納予逕送法務部行政執行署強制執行。」原告既就系爭土地負有清理廢棄物之責，被告前揭估計廢棄物重量，作為廢棄物清理所需代履行費用之估算基準，縱有原告所述情形，廢棄物實際執行清除之支出，如少於原先預估之代履行費用時，依行政執行法第29條第2項規定即應退還其差額。是原告此部分主張，無礙於原處分之適法性，自無可採。

六、綜上所述，原處分並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷為無理由，應予駁回。又本件為判決基礎之事證已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提訴訟資料均經本院斟酌後，認與判決結果無影響，毋庸逐一論述，附此敘明。

七、結論：原告之訴無理由。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　2　　月　　11　　日  
審判長法官　孫　國　禎  
法官　曾　宏　揚  
法官　林　韋　岑

以上正本係照原本作成。

一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第49條之1第1項）

三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第3項、第4項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任	1. 當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或

01

律師為訴訟代理人。

為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授。

2. 稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。
3. 專利行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人。

(二) 非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。

1. 當事人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。
2. 稅務行政事件，具備會計師資格。
3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人。
4. 當事人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務。

是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之外，當事人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 114 年 2 月 11 日

03

書記官 鄭 郁 萱